



Économie publique/Public economics

11 | 2002/2
Varia

Une alternative à la prime pour l'emploi : l'allocation compensatrice de revenu

Entretien réalisé par Nicolas Gravel

Roger Godino



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/414>
ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 2003
ISBN : 2-8041-3944-1
ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Roger Godino, « Une alternative à la prime pour l'emploi : l'allocation compensatrice de revenu », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 11 | 2002/2, mis en ligne le 02 janvier 2006, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/414>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 11 – 2002/2



Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web: <http://www.deboeck.com>

© De Boeck & Larcier s.a., 2003
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes, 39 B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

D 2003/0074/252

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3944-1

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Entretien avec Roger Godino

Une alternative à la prime pour l'emploi : l'allocation compensatrice de revenu

*réalisé par Nicolas Gravel**

Président actuel d'Action contre la Faim, Roger Godino a été conseiller du premier ministre Michel Rocard de 1988 à 1991 et intimement associé à la création du RMI. Il a proposé en 1997 la création d'une Allocation compensatrice du revenu (ACR) destinée à permettre aux individus travaillant à temps partiel de percevoir une fraction dégressive du RMI tant que leur revenu total (activité et fraction du RMI) n'excède pas le revenu net d'activité d'un salarié travaillant à temps plein au SMIC. Cette proposition a fait l'objet de nombreux commentaires et d'études, jusqu'à ce que, en mai 2001, le gouvernement de Lionel Jospin lui préfère le dispositif de prime pour l'emploi. Dans l'entretien qui suit, Roger Godino, rappelle le contexte de création du RMI, ainsi que les raisons qui continuent de plaider, d'après lui, en faveur d'une ACR dans la panoplie des dispositifs de protection sociale. Il fait part également de son désaccord à l'endroit de la prime pour l'emploi.

Q : Vous avez été intimement associé, dans le gouvernement de Michel Rocard, à la création du dispositif de Revenu minimum d'insertion (RMI). Pourriez-vous nous rappeler les circonstances de cette création ?

R : Il s'agit d'une mesure qui avait été étudiée dans les cercles rocardiens avant l'arrivée au pouvoir et qui a été adoptée rapidement. De fait, il n'y a pas eu de véritable opposition au RMI, pour la bonne raison que celui-ci était considéré comme une mesure provisoire qui devait disparaître lorsque, grâce à la croissance, nous retrouverions le plein emploi. On pensait en outre que cette mesure ne concernerait jamais plus que 500 000 bénéficiaires. Enfin, et en désaccord avec les théoriciens de l'allocation universelle, on avait mis le « I » d'insertion après le Revenu Minimum en restant ainsi dans la culture du travail et de la recherche d'emploi. Voilà pourquoi l'adoption du RMI n'a pas fait l'objet de la même opposition que celle qui avait accueilli, dans ce même gouvernement, la proposition de CSG par exemple. Le drame a été bien sûr de constater, dans les années 90, que le RMI s'est installé durablement, que la croissance n'est pas revenue comme prévu et que le nombre de

* Cet entretien a eu lieu à Paris le 11 juin 2002.

Rmistes a augmenté pour dépasser le million. Le dispositif du RMI, conçu comme je l'ai dit pour être provisoire, n'était pas apte à tenir compte de ces changements durables et devait donc faire l'objet d'un « reingeneering » comme on dit maintenant. C'est dans cet esprit que j'ai proposé, à la fin des années 90, la création d'une Allocation compensatrice de revenu (ACR). Je voyais cette proposition comme une remise à jour du RMI à l'occasion du dixième anniversaire de ce dispositif.

Q : Comment expliquez-vous le retard relatif qu'avait pris la France, par rapport à beaucoup de pays occidentaux, en matière de minima sociaux à la fin des années 80 ?

R : Je ne sais pas si ce retard a été si grand que cela. La France disposait, à la fin des années 80, d'une panoplie de dispositifs d'aide sociale aux plus démunis (Allocation pour Parent Isolé, Allocation de Solidarité Spécifique, etc.) dans laquelle il y avait, certes, des trous (que le RMI est venu combler) mais qui couvrait un grand nombre de cas. En outre, la philosophie des défenseurs de ces dispositifs, qui était une philosophie de gauche traditionnelle française, était très attachée au travail – on l'a vu plus tard avec la prime pour l'emploi – et avait une certaine répugnance à donner des subsides à des gens qui n'étaient engagés à rien. Le débat sur l'allocation universelle est assez symptomatique à cet égard. Lors d'un débat sur cette question qui s'est tenu au parti communiste français en janvier 2001, on a refusé d'aller dans la direction de l'instauration d'un revenu universel. Il y a donc une spécificité philosophique selon laquelle la gauche française dans son immense majorité était en faveur de mesures d'accompagnement du retour à l'emploi mais refusait en quelque sorte de mettre le pied dans une civilisation du non-travail. Cette spécificité philosophique explique peut être ce « retard » de la France à la fin des années 80, ainsi qu'un scepticisme vis-à-vis de ma proposition d'ACR et la préférence, donnée par le gouvernement Jospin, à la prime pour l'emploi.

Q : C'est également cette culture du travail qui explique le « I » du RMI.

R : Tout à fait. Une proposition de Revenu minimum tout court, brièvement évoqué par le gouvernement Rocard, a été refusée. On sait évidemment que le volet « Insertion » du dispositif du RMI n'a jamais véritablement fonctionné. Mais il aurait été impossible de faire accepter ce dispositif sans prévoir, au moins nominale-ment, un tel volet.

Q : Pourtant, ce volet « insertion » du RMI a rendu le dispositif extrêmement complexe d'un point de vue administratif. Cette complexité explique peut être le fait, qui peut surprendre *a priori*, qu'environ 50% des individus théoriquement éligibles au RMI eut égard aux critères administratifs ne perçoivent pas ce RMI. On pourrait penser que ces individus sont découragés par cette complexité. Qu'en pensez-vous ?

R : Il n'est pas sur que la complexité administrative du dispositif soit la seule explication de ce phénomène. Ces individus éligibles qui ne touchent pas le RMI ne toucheraient peut-être pas non plus une autre forme de revenu minimum s'il en existait une. À un certain degré de l'exclusion, celui qui est exclu se trouve à

l'écart de tous les schémas organisés collectivement pour venir en aide aux plus démunis. Il me semble que ce degré absolu d'exclusion échappera toujours à tout effort organisé de solidarité. Mais je dois reconnaître que je n'ai pas beaucoup étudié la question. Mes réflexions ont d'avantage porté sur les trappes à pauvreté associées au RMI liées à l'imposition à 100% des premiers revenus d'activité des bénéficiaires, ainsi que sur la question de la paupérisation des travailleurs à temps partiel.

Q : Venons donc à la question de la fiscalité des revenus d'activité. On peut, en effet, s'étonner que les concepteurs du dispositif originel du RMI n'aient pas du tout tenu compte des aspects incitatifs en proposant un dispositif qui prévoyait une imposition à un taux proche de 100% des revenus d'activités des bénéficiaires du RMI.

R : La raison de cette négligence tient, encore une fois, au contexte dans lequel avait été élaboré le RMI. Celui-ci n'était pas appréhendé comme une réforme fiscale permanente. Il était plutôt envisagé comme une réforme provisoire destinée à empêcher certains individus de passer à travers les trous du filet de protection sociale existant. Il faut bien comprendre que l'alternative qui s'offrait à l'époque, et que la gauche française refusait par principe, était l'allocation universelle. Entre cette allocation universelle qu'on refusait, et ce trou dans le dispositif de sécurité sociale qu'on constatait et dont les économistes de l'époque nous disaient qu'il était provisoire, on a rapidement décidé de mettre en place le RMI. Mais on n'est pas passé tout de suite à l'impôt négatif qui constitue l'essence de ma proposition d'ACR. Passer à l'impôt négatif supposait deux démarches. Premièrement, que l'on accepte le principe suivant laquelle une personne qui ne travaille pas et ne fait aucune démarche visible d'insertion touche quelque chose et, deuxièmement, que l'on s'habitue à l'idée que le dispositif de RMI soit pérenne et, contrairement au credo de l'époque, s'inscrive de manière durable dans l'architecture générale de la fiscalité française.

Ce qu'on a compris entre 1988 et 1998 c'est que, suite à la révolution du travail engendrée par l'avènement des technologies de l'information, il y aurait durablement soit des faibles revenus du travail, soit du chômage. On a, en fait, compris que la notion même de SMIC ne collait plus à la réalité du marché du travail. L'accroissement d'écart de qualification de la main d'œuvre suscité par l'avènement des technologies de l'information combiné au maintien du SMIC dans sa forme actuelle conduisait à installer durablement dans le non-emploi la partie la moins qualifiée de la main d'œuvre. On avait donc compris que le retour à l'emploi de la main d'œuvre peu qualifiée devait passer par de petits salaires inférieurs au SMIC mensuel à temps plein (obtenu le plus souvent par des prestations de travail à temps partiel). Comme on ne souhaitait pas remettre en question le SMIC à temps plein, il m'est apparu normal de regarder ce qui se passait entre la rémunération associée à un SMIC temps plein et celle correspondant au RMI.

C'est l'essence de mon idée d'ACR. Considérant que, pour un célibataire, un RMI correspond *grosso modo* à la moitié d'un SMIC à temps plein, il s'agissait tout simplement de tracer un trait entre les deux points. J'ai toujours beaucoup de peine à comprendre pourquoi cette idée a posé tant de problèmes à tant de gens. Elle me paraissait d'une telle simplicité. . .

Q : Vous seriez donc toujours activement favorable à l'instauration d'une telle réforme, malgré son possible coût élevé. Si on se fie aux estimations que vous aviez fournies à l'époque dans l'annexe de votre document publié par la fondation St-Simon, on aboutit à un coût de cette réforme de 26 milliards de Francs par année, soit environ 1000 francs de prélèvement supplémentaire par foyer. Un tel coût ne vous paraît pas un peu élevé ?

R : Je persiste à croire qu'une ACR aurait été une meilleure mesure que la prime pour l'emploi. J'écoutais hier Laurent Fabius débattre avec Philippe Douste-Blazy qui reprochait au gouvernement socialiste de n'avoir rien fait pour les gens qui travaillaient à mi-temps. En réponse à cette critique, Fabius indiquait que rien n'empêchait d'aménager le dispositif de prime pour l'emploi en leur faveur ! On sombre dans le ridicule !

Pour moi, le caractère quasi-scandaleux de la mesure de prime pour l'emploi tient à la chose suivante. Imaginons que dans un immeuble HLM de la banlieue de Marseille, vous ayez, sur le même palier deux ménages très différents. D'un côté, vous avez une famille constituée d'un couple d'adultes et d'un fils de 18 ans dont tous les membres travaillent à temps plein (disons le père à EDF, la mère à la sécurité sociale et le fils à la Préfecture) au SMIC. Cette famille a un niveau de revenu correct, n'a pas de risque de chômage important et touche la prime pour l'emploi. De fait, ils toucheront 3 primes pour l'emploi, ce qui correspond à peu près à 6 mois de salaire pour l'ensemble du ménage. Imaginez que, sur le même palier habite une femme abandonnée par son mari, comme cela arrive assez souvent, et deux jeunes enfants. Imaginez également que cette femme ne reçoive aucune pension alimentaire et doive se débrouiller avec deux enfants en bas âge : il lui est impossible de travailler à plein temps. Elle est donc classée dans la catégorie d'individus qui travaillent volontairement à mi-temps (soit disant pour se « tourner les pouces » car pour le parti socialiste, ceux qui travaillent à mi-temps ne veulent pas travailler). Cette femme travaille donc à mi-temps. Elle n'a pas pu, pour cette raison, trouver un emploi dans une administration. Elle travaille dans une épicerie du coin avec des horaires aléatoires, touche 3000 F par mois et n'a droit à rien. Voilà la prime pour l'emploi ! Une prime pour les électeurs du parti socialiste qui travaillent dans les grandes administrations !

Vous me parlez du coût. Je ne sais pas combien coûte la prime pour l'emploi. Le RMI est déjà très coûteux. Je ne crois pas ce coût de 26 milliards soit à ce point élevé par rapport à l'enjeu que constitue l'amélioration du niveau de vie d'une frange significative de la population en voie de paupérisation.

Q : Le gouvernement Jospin a modifié les mécanismes d'intéressement intégrés dans le dispositif du RMI qui permettent aux individus d'y ajouter une partie de leurs revenus d'activité lorsque le nombre d'heures cumulées d'activité depuis la dernière reprise d'emploi n'excède pas un plafond. Cette modification, qui a consisté à faire passer le plafond des heures cumulées de reprise d'activité de 750 à 1400 heures ne va-t-il pas dans le sens de votre réforme ?

R : Il y va certes, mais d'une manière beaucoup trop timorée. Qu'arrive-t'il au-delà de 1400 heures de reprises d'activité ? Qu'arrive-t'il à la femme que j'évoquais tout à l'heure et qui travaille peut-être dans son épicerie depuis 5 ans ?

Q : Que pensez-vous des conclusions de certaines études (comme celle que nous avons faite)¹ suivant lesquelles la mise en place d'une ACR comme celle que vous préconisez aurait pu conduire à une *réduction* du nombre total d'heures que souhaitent travailler les individus ?

R : C'est génial ! C'est une bonne façon de faire de la réduction du temps de travail et qui plus est, en respectant les lois du marché ! Je vous signale d'ailleurs qu'avant que Martine Aubry ne parvienne à la célébrité, j'ai lu de bons auteurs, de droite comme de gauche, qui disaient que la France était en retard dans l'emploi parce qu'on avait moins de travailleurs à temps partiel que d'autres pays. Le travail à mi-temps n'est rien d'autre qu'un partage du travail à moitié. Si le travail à mi-temps est choisi volontairement par les gens plutôt que d'être imposé par en haut, je trouve cela formidable ! Je ne suis pas surpris qu'il y ait des gens qui préfèrent travailler moins en gagnant moins. Mais pas tout le monde, et pas tout le temps. L'individu qui a 55 ans peut certainement avoir envie de travailler 10 ans de plus à mi-temps. Si jamais il est smicard à cet âge (ce qui est sans doute assez rare mais peut arriver), il se retrouve obligé de travailler à temps plein pour survivre. S'il a la possibilité, grâce à un mécanisme quelconque, de se contenter d'une rémunération associée à un travail à mi-temps, où est le mal ?

Q : Pourtant, si les gens désirent travailler globalement moins, ils risquent dans une certaine mesure de transformer ce désir en réalité, et de contribuer ainsi à réduire la richesse nationale.

R : Je ne crois pas. Votre raisonnement ne tient pas compte du niveau de la demande correspondante. Je crois même qu'une réduction globale des heures travaillées pourrait favoriser la productivité de l'ensemble de l'économie. En permettant de résoudre un certain nombre de problèmes. On cherche actuellement à résoudre des problèmes d'emploi par des emplois à temps plein. Si on ouvrait le champ du travail à temps partiel, je crois qu'on introduirait dans la société des souplesses considérables et probablement, dans un certain nombre de cas, des productivités complémentaires. Par exemple, vous avez des tâches qui nécessitent l'emploi d'une personne à temps plein mais pas deux. La même tâche pourrait

¹ N. Gravel, C. Hagneré, N. Picard et A. Trannoy, « Une Evaluation de l'Impact Incitatif et Redistributif d'une Réforme des Minima Sociaux », *Revue Française d'Economie*, 16, 2001, p. 125-167.

être encore mieux faite par une personne à temps plein et une personne à mi-temps mais le système rigide actuel ne vous permet pas d'exploiter utilement cette possibilité.

Peut-être avez-vous en partie raison. Je lirai avec attention votre étude. Mais j'ai trop entendu de gens critiquer ma proposition en disant qu'elle était une incitation à la paresse pour ensuite voir les mêmes personnes arriver avec la loi sur les 35 heures !

Q : Une des critiques les plus importantes faites au dispositif d'origine du RMI, et à laquelle votre proposition d'ACR semblait apporter une réponse, était celle des effets de seuils et des trappes à pauvreté qu'ils induisaient du fait de l'imposition implicite élevée des premiers revenus d'activité des bénéficiaires. Or certaines études récentes² semblent suggérer que ces trappes à pauvreté ne sont pas aussi importantes, statistiquement, qu'un raisonnement théorique naïf pourrait le suggérer. Plus précisément, il apparaît que le fait de toucher effectivement le RMI pour un individu non-employé théoriquement éligible au RMI ne semble pas réduire significativement la probabilité de cet individu de sortir du non-emploi. Il s'agit évidemment là de résultats statistiques provisoires dont l'interprétation est sujette aux précautions d'usage. Mais si ces résultats sont confirmés par d'autres études, ils suggèrent que les trappes à pauvreté sont, dans les faits, moins importantes qu'on n'avait pu le penser, et contribuent de ce fait à réduire l'attractivité d'une ACR.

R : Je ne connais pas les études auxquelles vous faites référence. J'avoue que ces résultats me paraissent surprenants. Pour autant, je ne crois pas qu'ils puissent réduire l'attractivité d'une ACR. Le vrai problème que traite l'ACR n'est pas tellement le RMI mais le travail à mi-temps. On comprend bien le statut du RMiste. Le problème est de savoir quel statut vous donnez au travailleur à mi-temps, chef de famille et payé au SMIC (à savoir 450 euros). Il y a 6 millions de travailleurs comme cela en France. Comme ils sont à mi-temps, ils n'ont pas droit au RMI. Or, ils touchent à peine plus que les Rmistes. A la limite, ces individus ont presque intérêt à se laisser glisser vers le RMI. Je voudrais, par souci de justice, que ces individus gagnent plus que le RMI. Ils ne peuvent pas gagner beaucoup plus, à cause de la limite du SMIC temps plein. Voilà pourquoi je préconisais, avec mon ACR, de donner à ces individus la moitié du RMI. C'est aussi simple que cela. Dans mon esprit, la disparition des trappes à pauvreté n'était pas la justification première à l'ACR.

² Il est ici fait référence à l'étude de P. Granier et X. Joutard publiée dans ce numéro.